Ministerie van Buitenlandse Zaken

Scorecard UN-Habitat

Datum	19 juni 2015

SCORECARD	UN-Habitat
Opgesteld door	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten Afdeling Sociale en Economische VN Zaken T- +31 (0)70 – 348 5471

Inhoudsopgave

1 Inleiding

Scorecards worden opgesteld om het functioneren en de beleidsrelevantie van multilaterale organisaties in kaart te brengen. De Nederlandse inzet in multilaterale organisaties wordt geconcentreerd op organisaties die relevant zijn voor het Nederlandse beleid en die effectief zijn, dan wel een sleutelrol vervullen binnen de multilaterale architectuur als "systeemorganisatie". Dit vraagt om zorgvuldige en regelmatige toetsing. Het streven is om scorecards op te stellen voor de VN Fondsen en Programma's, de Internationale Financiële Instellingen, de voor Nederlands BHOS-beleid relevante gespecialiseerde VN-organisaties en kantoren, en de majeure wereldwijde fondsen; multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële ODA-bijdrage levert. De relevantie wordt primair getoetst aan het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, maar de bredere betekenis van multilaterale instellingen voor andere aspecten van Nederlands beleid wordt waar relevant meegenomen.

Elke scorecard geeft een overzicht van de doelstellingen, het mandaat en de kernkwaliteiten van de betreffende internationale instelling, van de wijze waarop de organisatie is ingericht en welke activiteiten ze uitvoert, van de financiële omvang en de Nederlandse bijdragen. Op basis van een analyse van de verschillende deelaspecten wordt een appreciatie gegeven van de organisatorische effectiviteit en van de relevantie voor en de impact op de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Er wordt een appreciatie gegeven van de mate waarin organisaties voor het Nederlandse BHOS-beleid relevante resultaten behalen. Deelaspecten van effectiviteit worden beoordeeld op basis van specifieke criteria en gescoord op een vierpuntsschaal van onvoldoende, matig, voldoende en goed. Daarnaast wordt een "verwachting voor positieve verandering" gegeven. Beleidsmatige relevantie en impact (resultaten) worden aangeduid met de kwalificaties relevant, beperkt relevant en niet relevant. Een samenvatting van al deze scores is te vinden in de tabellen in hoofdstuk 5.

De scorecards zijn samengesteld op basis van rapportages van de organisatie zelf, van de *Board of Auditors*, interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en van het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN)[1]. Daarnaast wordt om de input gevraagd van betrokken vakdepartementen, de Permanente Vertegenwoordigingen en Kiesgroepkantoren. Ook informatie van ambassades over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen zijn in de scorecard verwerkt. De scorecards worden iedere twee jaar geactualiseerd.

[1] Binnen MOPAN evalueert Nederland samen met 18 gelijkgezinde landen het functioneren van VN organisaties en Internationale Financiële Instellingen. Vanaf 2015 worden, per keer, in een tweejaarlijkse cyclus, ongeveer 13 organisaties doorgelicht op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit.

2 Algemene achtergrond

2.1 Doelstelling en toegevoegde waarde

UN-Habitat bevordert sociaal en ecologisch duurzame steden, met als doel adequaat onderdak voor iedereen. Hiertoe wordt informatie en ondersteuning aan lidstaten geleverd om beleid en regelgeving te ontwikkelen en om leefomstandigheden te verbeteren, bijvoorbeeld op het gebied van water en sanitatie. De organisatie heeft zowel een normerend als operationeel karakter.

2.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

De Uitvoerend Directeur van UN-Habitat is de voormalige burgemeester van Barcelona, Joan Clos. Hij leidt de organisatie sinds 2010. De organisatie is onlangs gereorganiseerd en bestaat uit (i) een Uitvoerend Directeur, (ii) een programmadivisie met 7 thematische branches en 4 regionale kantoren, (iii) liaison kantoren, (iv) een operationele divisie, (v) een divisie externe relaties.
De organisatie wordt aangestuurd door de Beheersraad, die 58 leden kent. Het hoofdkwartier is gevestigd in Nairobi.

UN-Habitat heeft in zijn strategisch en institutioneel plan 2014-2019 zeven focusgebieden als beleidsprioriteiten geformuleerd:
- Stedelijke regelgeving, land en bestuur;
- Stedelijke planning en ontwerp;
- Stedelijke economie en gemeentelijke financiën;
- Huisvesting en verbeteringen in sloppenwijken;
- Risicoreductie en herhuisvesting/rehabilitatie;
- Onderzoek en ontwikkeling van capaciteit.

Er zijn vier dwarsdoorsnijdende thema's, namelijk gender, jongeren, klimaatverandering en mensenrechten. Zowel de prioriteiten als de dwarsdoorsnijdende thema's zijn in de nieuwe strategie veranderd ten opzichte van de middellange termijn strategie 2008-2013 en in lijn gebracht met het werkprogramma en de begroting.

De organisatie heeft operationele activiteiten in lage- en middeninkomenslanden, op het gebied van stedelijk water en sanitatie, vermindering van kwetsbaarheid en risico's in landen in crisissituaties en het verbeteren of voorkomen van sloppenwijken.
UN-Habitat is onlangs begonnen met de implementatie van elementen van de QCPR resolutie. UN-Habitat en heeft sommige van de elementen uit deze resolutie gekenmerkt als een uitdaging (onder meer effectieve deelname in *UNDAFs*).

2.3 Nederlandse rol en invloed

De rol van Nederland in UN-Habitat was in de afgelopen jaren gering. Nederland beëindigde in 2009 de ongeoormerkte bijdrage aan UN-Habitat vanwege de lage effectiviteit van de organisatie en besloot geen nieuwe commitments te doen. Dit beleid staat nog altijd, met de nuancering dat financiering met gedelegeerde fondsen mogelijk is als in het desbetreffende land geen alternatief kanaal voorhanden is. In 2015 ging ambassade Kaboel uit haar gedelegeerde budget een

financiering aan met UN-Habitat Kaboel van EUR 6,7 miljoen. Sinds 2011 heeft Nederland niet meer deelgenomen aan de jaarlijkse Beheersraden of het *Comittee of Permanent Representatives*. Het ministerie van IenM en de VNG zijn actief in het World Urban Forum dat jaarlijks door UN-Habitat wordt georganiseerd. Het ministerie van BZK werkt samen met de EU en UN-Habitat aan de regionale rapportage over stedelijke ontwikkeling in Europa ter voorbereiding van de Habitat III conferentie in 2016.

Nederland heeft, grotendeels in EU verband, een rol bij de voorbereiding van de Habitat III conferentie, die in oktober 2016 zal plaatsvinden. Dit hangt samen met het Nederlands voorzitterschap van de EU, dat van 1 januari tot en met 1 juli 2016 loopt. In deze periode zal het zwaartepunt liggen van de EU-voorbereiding op de derde voorbereidende commissie van Habitat III (juli 2016) en de Habitat III conferentie (oktober 2016)

2.4 Financiële omvang en bijdragen

Financieel Overzicht (bedragen in USD miljoen)

	Inkomsten				**Uitgaven**
Jaar	*Verplichte bijdragen*	*Vrijwillige bijdragen*		*Totaal*	*Totaal*
		Geoormerkt	*Niet-geoormerkt*		
2010-2011	32,5	293,7	104,7	430,9	426,9
2012-2013	52,1	223,4	102,5	378	348,6

Overzicht bijdragen en ranking grootste donoren (bedragen in USD miljoen)

Jaar	*Bijdrage*	*Ranking/donor*	*Bedrag*
2013	Core-bijdrage	1. Noorwegen	4,4
		2. Zweden	2,3
		3. Verenigde Staten	0,7
	Non-core-bijdragen	1. Japan	46,7
		2. Europese Unie	26,1
		3. Verenigde Staten	12,0
	Totaal bijdrage	1. Japan	46,8
		2. Europese Unie	26,1
		3. Noorwegen	14,6
2014	Core-bijdrage	1.Zweden	2,9
		2. Noorwegen	1,5
		3. Verenigde Staten	0,7
	Non-core-bijdragen	1. Europese Unie	19,4
		2. Japan	14,3
		3. Saudi-Arabië	13,1
	Totaal bijdrage	1. Europese Unie	19,4
		2. Japan	14,3
		3. Saudi-Arabië	13,1

3 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

3.1 Strategie en focus

Op 21 December 2001 nam de AVVN resolutie 56/206 aan, die het *United Nations Centre for Human Settlements* en de *United Nations Habitat and Human Settlements Foundation* transformeerde in het *United Nations Human Settlements Programme and the Commission on Human Settlements*. Prioriteiten zijn vastgelegd in het middellange termijn strategisch en institutioneel plan voor de periode 2014-2019.

Uit een interne evaluatie van UN-Habitat blijkt een gebrek aan strategische focus in de interventies van de organisatie en een gebrek aan samenhang tussen de normatieve en de uitvoerende projecten.

Nieuw voor de organisatie zijn de doorsnijdende onderwerpen klimaatverandering en mensenrechten. Het thema milieuverantwoorde stedelijke infrastructuur en diensten is sinds 2014 geen zelfstandig thema meer. Voor het werk met betrekking tot mensenrechten is een duidelijke koppeling met het mandaat gelegd. Dit geldt niet voor de thema's jongeren en klimaatverandering. Hier is mogelijk sprake van *mission creep*, hoewel voor elk van de thema's een typische stedelijke invalshoek kan worden gekozen. UN-Habitat profileerde zich in 2014 op de nexus stedelijke groei, landrechten en klimaatverandering.
UN-Habitat sluit op landenniveau aan bij nationaal beleid en de armoedestrategie. Voor zover bekend hanteert de organisatie geen *Theory of Change*.

Beoordeling: Matig = 2
Verwachting voor positieve verandering: Neutraal = ➔

3.2 Resultaatsturing

UN-Habitat heeft 2013 een begin gemaakt met de invoering en institutionalisering van *result based management* (RBM). Er zijn 80 medewerkers getraind op dit onderwerp (de kernstaf bestaat uit ongeveer 390 medewerkers, waarvan 130 in landen buiten Kenia). UN-Habitat trekt zelf de conclusie dat succesvolle organisatieveranderingen de steun en medewerking van de gehele staf vragen. De Board of Auditors is kritischer en constateert eind 2013 dat RBM nog niet is geïmplementeerd.

De alweer wat oudere Britse *Multilateral Aid Review* (MAR) van 2011 oordeelde dat de inspanningen van UN-Habitat te beperkt zijn om het omvangrijke probleem van armoedebestrijding in sloppenwijken te kunnen aanpakken, vooral vanwege de geringe omvang en financiële slagkracht van deze organisatie, evenals een gebrek aan specifieke focus op de armste landen.

UN-Habitat werkt aan transparantie over zijn resultaten. De organisatie rapporteert sinds 2012 jaarlijks over de voortgang en had in december 2013 231 projecten gerapporteerd onder de IATI standaard.

Beoordeling: Matig = 2
Verwachting voor positieve verandering: neutraal = ➔

3.3 Partnerschappen

UN-Habitat werkt samen met andere multilaterale organisaties en met (stedelijke) overheden, NGO's en kennisinstellingen. Pleitbezorging, monitoring en partnerschap

vormden een focusgebied in de middellange termijn strategie 2008-2013, maar zijn dit in de strategie van 2014-2019 niet meer.

In de *Multi Aid Assessment* van Australië wordt de samenwerking in partnerschappen een sterk punt van UN-Habitat bevonden. Ook beoordeelt Australië de wijze waarop UN-Habitat een stem geeft aan partners en *stakeholders* (waaronder gemeentelijke overheden) positief. De Britse MAR is eveneens tevreden over de aanpak van partnerschappen.

UN-Habitat is onlangs begonnen met de implementatie van elementen van de QCPR resolutie. Effectieve deelname aan UNDAF en *Delivering as One* gaat moeizaam, onder andere door een gebrek aan middelen.

Beoordeling: Voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: neutraal = ➔

3.4 Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen

Er zijn signalen dat onderdelen van de organisatie onvoldoende functioneren. Onafhankelijke consultants, die de evaluatie van het middellange termijn institutioneel en strategisch plan 2008-2013 uitvoerden, rapporteerden kritisch. Zij constateerden een onevenwichtigheid tussen het hoofdkantoor en de regionale kantoren, zowel wat betreft de verdeling van de staf als de middelen. Ook constateerden ze dat er in praktijk gebrek aan coherentie tussen de focusgebieden bestaat door hoge schotten tussen de divisies op het hoofdkantoor. De evaluatie oordeelde wat positiever over de coherentie tussen de regio- en landenkantoren en binnen landenkantoren. In het evaluatierapport van december 2013 werd aanbevolen om de in 2012 voorgestelde organisatiestructuur nog eens kritisch te beschouwen. Ook werd aanbevolen om communicatie- en coördinatiebarrières binnen UN-Habitat te slechten. De nieuwe organisatiestructuur van UN-Habitat is in 2014 gefiatteerd. Het is nog te vroeg om een oordeel te vellen over het succes ervan.

Beoordeling: Matig = 2
Verwachting voor positieve verandering: neutraal = ➔

3.5 Beleidsevaluatie

Jarenlang was de gebrekkige evaluatiefunctie van UN-Habitat een doorn in het oog van donoren. Uiteindelijk heeft dit er in geresulteerd dat de voortgang van de middellange termijn strategie 2008-2013 door onafhankelijke consultants is geëvalueerd. In 2013 is ook een evaluatiebeleid voor UN-Habitat aangenomen. In dat jaar zijn acht evaluaties uitgevoerd.

De evaluatiedienst van UN-Habitat is verantwoordelijk voor de verbetering van de evaluatiesystemen en coördinatie van evaluatie-activiteiten. De belangrijkste zaken waar de dienst zich mee bezig houdt zijn de ontwikkeling van evaluatiebeleid en –richtlijnen, onderhoud van systemen om voortgang van strategische en verplichte evaluaties te monitoren en kennisuitwisseling binnen de VN-brede samenwerking op het gebied van evaluaties. De dienst is nog in de opbouwfase.

Het mandaat van de evaluatiefunctie wordt ontleend aan het Bulletin van de SG, getiteld "*Regulations and Rules Governing Programme Planning, the Programme Aspects of the Budget, the Monitoring of Implementation and the Methods of Evaluation.*"

Beoordeling: Matig = 2
Verwachting voor positieve verandering: neutraal = ➔

3.6 Personeelsbeleid

UN-Habitat baseert het personeelsbeleid en het salarisbeleid op de artikelen in het VN Handvest en de algemene normen en standaarden die gelden binnen de VN. Dit geldt evenzeer voor het beleid tot versobering van salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden. Als gevolg van de budgettaire beperkingen geldt er een stop op het aannemen van externen en is er sprake van uitstroom naar andere organisaties. Investeren in de capaciteit van personeel is een expliciet doel in het strategische plan. Het jaarrapport 2013 rapporteert goede voortgang op het gebied van capaciteitsontwikkeling en kennisdeling.

Beoordeling: 3 = voldoende
Verwachting voor positieve verandering: Neutraal = ➔

3.7 Financieel beheer

Over de periode 2012-2013 bedroegen de totale inkomsten USD 378 miljoen, terwijl de uitgaven USD 348,6 miljoen bedroegen. De verhouding van inkomsten ten opzichte van de uitgaven is sinds 2006 steeds verder gedaald maar is na 2011 weer gestegen. De Board of Auditors verleende weliswaar een goedkeurende verklaring over de periode 2012-2013, maar constateerde wel dat er in die periode onvoldoende budgettaire controle plaatsvond tijdens de uitvoering van projecten. Dit leidde bij 44 van de in totaal 1039 (4%) in uitvoering zijnde projecten tot budgetoverschrijdingen.
Verder heeft in deze periode bij 93 projecten geen adequate budgettoekenning plaats voordat uitgaven plaatsvonden. Op basis hiervan concludeert de *Board of Auditors* dat het UN-Habitat ontbreekt aan robuuste mechanismen waarmee de budget implementatie bij projecten kan worden gemanaged en gemonitord. De *Auditors* tonen zich bezorgd over de dalende trend in vrijwillige niet-geoormerkte bijdragen. Zij achten deze cruciaal voor de duurzaamheid in de zin van de beklijfbaarheid van de organisatie. De *Board of Auditors* heeft echter niet geconstateerd dat deze trend een negatieve impact heeft op de uitvoering van de programma's. De Raad adviseert uitvoering van de strategie voor *Resource Mobilisation* blijvend te monitoren.

Het kostenbewustzijn van UN-Habitat is beperkt en de organisatie loopt risico's dat er niet conform VN-standaarden wordt ingekocht. De *Board of Auditors* wijt dit aan inadequate planning van het inkoopbeleid en een te gemakkelijk gebruik van de clausule om inkopen achteraf goed te keuren.

In Soedan vond de *Board of Auditors* een problematische situatie. Op dit landenkantoor ontbraken bankrekeningen op naam van UN-Habitat en werden financiële middelen voor projecten vanuit het hoofdkwartier in Nairobi naar de persoonlijke bankrekening van lokale teamleiders overgemaakt. Ook een contractverlenging ten behoeve van een bemiddelaar voor staf in Afghanistan, die werd uitgevoerd door het hoofdkantoor in Nairobi, verliep in 2010 niet volgens de regels, aldus de *Board of Auditors*.

Een COCA van het landenkantoor in Afghanistan die in 2015 in opdracht van de Nederlandse ambassade in Kaboel is opgesteld, gaf over de gehele linie de beoordeling voldoende.

Het verantwoordingssysteem bij UN-Habitat is ingericht volgens de standaarden van de VN. Het kantoor voor Interne Toezichtdiensten (Office of Internal Oversight Services, OIOS) voert de interne audits uit en de *Board of Auditors* verricht de externe audits. Over de periode 2013-2014 heef OIOS zes Interne Audit rapporten van UN-Habitat gepubliceerd, waarvan de rating in één geval onbevredigend luidde en voor de overige vijf gedeeltelijk bevredigend. In de Australische *Multilateral Assessment* wordt geconcludeerd dat het management van UN-Habitat gevolg geeft aan aanbevelingen van evaluaties.

Beoordeling: Voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: neutraal = ➔

3.8 Corruptiebestrijding in de interne organisatie

UN Habitat rapporteert één zaak van fraude in de periode 2012-2013, voor een bedrag USD 243.233,-.

Naar aanleiding van het rapport van de *Board of Auditors*, heeft UN Habitat zich de taak gesteld de naleving van de aanbestedingsprocedures en die voor het werven van personeel te verbeteren. Ook moeten strikter worden omgegaan met autorisaties voor uitgaven. Risicovolle situaties zoals hierboven beschreven waarbij personeelsleden beschikking krijgen over projectfondsen moeten in de toekomst voorkomen worden.

Het is onduidelijk in hoeverre deze voorgenomen verbetering al doorgevoerd zijn.

Beoordeling: Onvoldoende = 1
Verwachting voor positieve verandering: neutraal= ➔

4 Beleidsrelevantie en resultaten van de organisatie

4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten

1. Voedselzekerheid
Niet relevant.

2. Water
Relevant. UN-Habitat heeft in 2003 het Water en Sanitatie Trust Fonds ingesteld, waarmee programma's in 27 ontwikkelingslanden worden ondersteund. Dit fonds richt zich op toegang tot water en sanitatie in Afrika en Azië. De programma's monitoren ook de voortgang van het millenniumdoel over water en sanitatie en houden zich bezig met het uitwisselen van best practices.

3. Veiligheid en Rechtsorde
Beperkt relevant. UN-Habitat adviseert o.a. over urbane wetgeving en landbezit. UN-Habitat heeft programma's ontwikkeld die conflicten in stedelijke gebieden moeten voorkomen en stabiliteit in een post-conflictsituatie vergroten. Hoewel Nederland de organisatie op dit terrein niet actief ondersteunt (met uitzondering van het programma in Afghanistan), wordt de visie van UN-Habitat wel gedeeld: conflictbestrijding hangt samen met de problematiek van de grote steden. Criminaliteit, ongelijkheid en tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen, politieke onrust en opstanden, komen in steden scherp tot uiting. In die zin is het mandaat van UN-Habitat relevant voor dit thema, zij het in beperkte mate.

4. Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR), inclusief hiv/aids
Niet relevant.

5. Gendergelijkheid
Beperkt relevant. Gender is een doorsnijdend thema in het strategische plan 2014-2019. Binnen bestaande programma's bestaat aandacht voor gender en landeigendom, mobiliteit, veiligheid, gezondheid, economische empowerment en bestuur.

6. Klimaat
Relevant. Klimaatverandering zal steden steeds kwetsbaarder maken voor overstromingen, natuurrampen en extreme weersomstandigheden. Het UN-Habitat rapport *Global Report on Human Settlements: Cities and Climate Change*, belichtte de relatie tussen verstedelijking en klimaatveranderingen en deed aanbevelingen over hoe steden een beter klimaatbeleid kunnen voeren.
Wereldwijd maakte de organisatie zich hard voor het integreren van lokale bestuurders in de VN Klimaatonderhandelingen en maakte zij deel uit van het *Intergovernmental Panel on Climate Change's Expert Group on Human Settlements*. Binnen het platform Cities and Climate Change organiseerde UN-Habitat samen met UNDP het Initiative *Urban Poverty, Inequality and Vulnerability in a Warming World*. Op stedelijk niveau draagt UN-Habitat bij aan capaciteitsversterking voor klimaatbeleid, onder andere door het meten van het broeikasniveau in de steden.

7. *Private Sector Development*
Niet relevant.

8. Humanitaire hulp
Beperkt relevant. UN-Habitat is lid van de IASC. UN-Habitat speelt een rol rond huisvestingproblematiek in de wederopbouwfase na een ramp. UN-Habitat heeft in

2013 een positie verkregen als Adviseur Stedelijke Rampen bij de VN Coördinator voor humanitaire hulp. UN-Habitat assisteert bij strategische ondersteuning in steden die geraakt zijn door crises. Het eerste optreden van een adviseur stedelijke rampen vond plaats in 2013 in Syrische steden.

4.2 Extra relevantie

De geïntegreerde stedelijke agenda is voor Nederland van belang en daardoor ook het resultaat van de 2016 Habitat III conferentie. Behalve inzet op een betere internationale samenwerking voor stedelijke ontwikkeling kan Nederland dit proces gebruiken voor zichtbaarheid en netwerken van het Nederlandse bedrijfsleven (topsector *creative industries*) en kennisinstituten op het terrein van stedelijke planning en design, inclusieve en participatieve aanpak, circulaire economie, *smart cities* oplossingen en breed waterbeheer.

Conclusie

5.1 Institutionele aspecten en functioneren

UN-Habitat scoort matig op strategie en focus en de effectiviteit van de interne organisatie. In de huidige vorm en omvang is deze instelling niet in staat een belangrijke rol te spelen op het terrein van de stedelijke problematiek.

		Score	Verw.
3 Institutionele aspecten en functioneren			
	Strategie en focus	2	➔
	Resultaatsturing	2	➔
	Partnerschappen	3	➔
	Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen	2	➔
	Beleidsevaluatie	2	➔
	Personeelsbeleid	3	➔
	Financieel beheer	3	➔
	Corruptiebestrijding in de interne organisatie	1	➔

5.2 Beleidsrelevantie

De relevantie van UN-Habitat voor het BHOS-beleid is hoogstens beperkt voor enkele deelaspecten. Dat neemt niet weg dat de stedelijke agenda voor Nederland van belang blijft.

		Score
4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten		
	Voedselzekerheid	-
	Water	+
	Veiligheid en rechtsorde	0
	SRGR, inclusief hiv/aids	-
	Gendergelijkheid	0
	Klimaat	+
	Private Sector Development (inclusief IMVO)	-
	Humanitaire hulp	0